

## Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana instituconal: análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich

Welp, Yanina; Schneider, Cecilia

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Welp, Y., & Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana instituconal: análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 56(211), 47-68. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.211.211.30268>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# *Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional*

## *Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich\**

YANINA WELP\*\* Y CECILIA SCHNEIDER\*\*\*



### Resumen

Desde la década de los ochenta, el municipio se ha convertido en el principal promotor de la “democracia participativa” despertando gran interés en el ámbito académico. Sin embargo, pese a la literatura existente, permanecen abiertas algunas preguntas sobre las condiciones que permiten su origen y moldean su alcance: ¿en qué medida la democracia participativa permite a la ciudadanía la toma de decisiones? ¿Bajo qué condiciones las nuevas instituciones de participación incrementan el poder ciudadano o, por el contrario, quedan atrapadas bajo el control de los partidos y/o gobiernos? Con la intención de contribuir al debate, el artículo propone una clasificación de la participación ciudadana institucional (PCI); presenta un modelo de análisis que da cuenta de la relación condicionante del contexto político sobre la definición de la PCI y analiza las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich, para extraer conclusiones.

**Palabras clave:** participación ciudadana, innovación democrática, gobiernos locales, descentralización.

### Abstract

Since the decade of the eighty's, the municipality has become the principle promoter of the 'participative democracy' giving rise to a great interest in academic circles. Nonetheless, in spite of the existent literature, there are open questions on the conditions that permit its origin and molds its scope: In what way does a participative democracy allow citizens to take part in decision making? Under what conditions do the new institutions of participation increase the citizen's power or, on the contrary, are they trapped under the control of the political parties and or governments? With the intention of contributing to this debate, the article proposes a classification of an institutional citizen's participation (PCI); it presents a model for analysis that accounts for the conditioning relation of the political context on the definition of PCI, and analyses the experiences of Buenos Aires, Montevideo, Barcelona and Zurich, in drawing conclusions.

**Key Words:** citizen's participation, democratic innovation, local governments, decentralization.

\* Agradecemos los comentarios recibidos de Joan Font, Benjamin Goldfrank y Enrique Peruzzotti.

\*\* Universidad de Zúrich, Winterthurerstrasse 190, 8057, Zúrich, Suiza; Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), Küttigerstrasse 21, 5000 Aarau, Suiza.

\*\*\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Av. Rivadavia 1917 C1033AAj, República Argentina; Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Av. Alvear 1711, 3° piso (C1014AAE) Buenos Aires, República Argentina.

## Introducción

El ámbito local ha sido el escenario privilegiado para la generación de experiencias democráticas innovadoras. En los últimos 20 años se han multiplicado los gobiernos municipales que han puesto en marcha nuevas instituciones de participación ciudadana (entendida como toda acción emprendida por los ciudadanos dirigida fundamentalmente a influenciar la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos colectivos) a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, a pesar de esta expansión y del interés que ha despertado el tema entre los investigadores, permanece abierto el debate sobre las variables que explican o condicionan el origen de este tipo de participación, mientras se echa en falta una sistematización de las formas que la misma adquiere en distintos contextos. En consecuencia, la *participación ciudadana local e institucional* se orienta a influir sobre las decisiones que afectan a la realidad municipal y se produce a través de mecanismos institucionalizados y/o ofertados por los propios gobiernos. Las causas de esta apuesta por la innovación democrática –esto es, de la creación de nuevas instituciones de participación–, difieren

según se atienda al comportamiento de una variable fundamental: el contexto político. Éste es definido como el conjunto de dimensiones o factores del entorno político que ofrece incentivos para que una determinada acción política ocurra o se despliegue. De la relación entre contexto político y participación ciudadana institucional (PCI), surgen varias preguntas: ¿la orientación ideológica del partido gobernante influye en la definición y desarrollo de instituciones participativas? ¿En qué medida el grado de acceso al gobierno central y el grado de conflicto político o fragmentación partidaria inciden en la forma y dinámica que estas instituciones adquieren? ¿Qué papel juega la demanda ciudadana?

Con el doble objetivo de crear una tipología de la participación ciudadana institucional que permita comparar entre experiencias y explorar las causas de la misma, el artículo: justifica la relevancia del contexto político institucional como dimensión explicativa; propone una tipología de la participación ciudadana y unas dimensiones explicativas y analiza cuatro casos de estudio (Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich) para, finalmente, extraer conclusiones.

## El contexto político y la participación ciudadana

El modelo de análisis que nutre este trabajo se fundamenta en los aportes realizados por Eisinger<sup>1</sup> acerca de la incidencia e intensidad de las protestas sociales en varias ciudades norteamericanas, donde ha puesto de relieve las vinculaciones existentes entre el “medio ambiente” y los patrones de comportamiento político. El medio ambiente o contexto político (como será llamado aquí) es un término genérico usado para referirse, entre otras cosas, a la estructura política formal. Tal como señala Eisinger, las variables medio-ambientales están relacionadas unas con otras y, en conjunto, conforman un *contexto* dentro del cual la política toma lugar. Entre los elementos distinguidos

figuran la estructura institucional formal, el grado de concentración y centralización del poder, la capacidad de dar respuestas del sistema político a las demandas, la estabilidad y las características que asume la estructura social.

Este autor y la tradición posterior por él inaugurada,<sup>2</sup> consideran los elementos o dimensiones del contexto como componentes de una particular estructura de oportunidades políticas de cualquier comunidad. La forma que ésta adquiere puede obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos. Así, cuantas más oportunidades ofrezca el sistema para la representa-

<sup>1</sup> Peter K. Eisinger, “The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities,” en *American Political Science Review*, vol. 67, núm. 1, marzo de 1973.

<sup>2</sup> Entre los seguidores de esta tradición, destacan autores como Charles Tilly, Sidney Tarrow, Doug McAdam o Hanspeter Kriesi.

ción formal de los distintos grupos e intereses, más permeable será a las necesidades ciudadanas y más abierta será su estructura; mientras más concentrado esté el poder formal, más cerrada será su estructura y menos huecos habrá para la innovación. En este sentido, la articulación y las posiciones de los distintos actores (gobierno, partidos, asociaciones, ciudadanía) son claves para comprender el grado de apertura de un sistema político. En consonancia, se puede afirmar que el contexto político institucional ofrece incentivos para que una determinada acción política ocurra o se despliegue al tiempo que condiciona las características posteriores de esta acción. Por lo tanto, es posible plantear que la generación de espacios de participación institucional podría depender de factores tales como la voluntad del gobierno local, su orientación ideológica (en adelante, el color político), el grado de conflicto entre el gobierno local y el nacional (acceso a recursos), el nivel de fragmentación política partidaria en el ámbito local y la existencia o no de una demanda ciudadana de participación.

Varios casos europeos y latinoamericanos podrían abonar la tesis que relaciona la participación con la orientación a la izquierda de los partidos políticos:<sup>3</sup> el modelo boloñés de democracia participativa puesto en marcha por el Partido Comunista italiano en los años 60; la gran descentralización política que vivió Barcelona en la transición democrática con la llegada de una coalición de izquierda al gobierno; el presu-

puesto participativo llevado a cabo por el Partido de los Trabajadores en la década de los 80 en Porto Alegre, Brasil, o la descentralización participativa del gobierno de Montevideo desarrollada por el Frente Amplio a inicios de los 90.<sup>4</sup> Otros autores sostienen que aunque la izquierda inició estos procesos décadas atrás, actualmente no existen variaciones significativas que permitan apoyar la relación entre la orientación ideológica del gobierno y la promoción de experiencias participativas. Colino y del Pino señalan, por ejemplo, que en el Reino Unido el promedio de experiencias participativas realizadas durante el 2001 en ciudades gobernadas por el laborismo, el Partido Liberal y el Conservador es semejante, pero destacan que la forma de las iniciativas son las que varían siendo las más innovadoras y deliberativas aquéllas asociadas con partidos de izquierda. Mientras que el Partido Laborista promovió formas de democracia deliberativa, su contraparte liberal impulsó otras basadas en la lógica del cliente.<sup>5</sup> Investigaciones realizadas en otros contextos arriban a conclusiones semejantes.<sup>6</sup>

A su vez, esta relación entre el color político del partido en el gobierno y la forma y alcance de la participación puede variar atendiendo a otro factor contextual que es la relación entre el gobierno local y el central, de oposición o alineación partidaria. Esta relación sugiere que cuanto menor sea el acceso del sistema político local al gobierno central, más posibilidades habrá de que se creen espacios partici-

<sup>3</sup> Vid., por ejemplo, Joan Font e Ismael Blanco, "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", ponencia presentada en *IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004 (documento disponible en línea, en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/031-febrero-2005/0049841> N.E.); Rosa Borge, Clelia Colombo y Yanina Welp, "Online and Offline Participation at the Local Level. A Quantitative Analysis of the Catalan Municipalities", en *Information, Communication & Society*, vol. 12, núm. 6, septiembre de 2009 (documento disponible en línea, en [http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1211883106772\\_borge\\_colombo.pdf](http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1211883106772_borge_colombo.pdf). Versión española en [http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/borge\\_colombo\\_welp.pdf](http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/borge_colombo_welp.pdf). N.E)

<sup>4</sup> Sobre el modelo boloñés vid. Clemente J. Navarro Yañez, *El sesgo participativo*, Madrid, CSIC, 1999. Sobre la descentralización participativa en Barcelona, vid. Ricard Gomà y Óscar Rebollo, "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos", en Joan Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001. Para un análisis de los presupuestos partidos en Brasil, vid. Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2002; Gianpaolo Baiocchi, *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press, 2005. El caso uruguayo ha sido analizado con precisión por Alicia Veneziano Esperón, *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*, Madrid, INAP, 2005.

<sup>5</sup> Eloísa del Pino y César Colino, "Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales", ponencia presentada en las *II Jornadas de Sociología Política, UNED*, llevadas a cabo en Madrid el 11 y 12 de septiembre de 2004 (documento disponible en línea, en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1681/1/dt-0706.pdf> N.E)

<sup>6</sup> Gerry Stoker, *Transforming Local Governance: from Thatcherism to New Labour*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2004 y Andrés Walliser, *Participación y ciudad*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2003.

pativos. En los casos españoles de Córdoba y Málaga o en los italianos de Boloña y Vicenza, los municipios protagonistas de esta apertura eran gobernados por partidos de izquierda en claro enfrentamiento al gobierno nacional.<sup>7</sup> El acceso al centro del poder político puede funcionar como un factor que refuerce o inhiba la oferta participativa: cuando la correspondencia sea baja el gobierno municipal politizará al máximo el ámbito local y apelará a la participación y movilización.<sup>8</sup> En este sentido, los procesos de descentralización participativa podrían ser tanto parte de un programa político de coaliciones emergentes como una estrategia más de partidos –en crecimiento y/o en pugna con el poder central– para incrementar su legitimidad y movilizar a sus bases, ofreciendo a la vez resultados de gestión en el corto plazo.<sup>9</sup>

Otra dimensión contextual, relacionada con la anterior, subraya las vinculaciones entre los partidos políticos, las luchas entre ellos y las capacidades para generar o no consensos. El grado de fragmentación y conflicto político partidario –esto es, los cambios en los alineamientos partidarios, la disponibilidad de aliados o las divisiones en el interior de los partidos– ofrecen alicientes extras para cerrar o abrir las vías a la participación. Por último, es importante tener en cuenta en el análisis la existencia de demanda ciudadana espontánea e informal, o la falta de ella, como un factor propulsor de la oferta participativa o del inicio de las políticas de PCI.<sup>10</sup>

Antes de definir las dimensiones de análisis, cabe caracterizar la participación ciudadana institucional.

## La participación ciudadana institucional

### *Hacia una tipología*

Contar con instrumentos que permitan profundizar en el análisis de las experiencias de innovación democrática en el nivel local resulta indispensable. Por ello, aquí se propone una tipología de la participación ciudadana institucional (PCI) que no pretende anticipar una medida del éxito de la misma. Al considerar la importancia del diseño institucional, no huelga subrayar que son las prácticas sociales y políticas las que mayor peso tendrán sobre las consecuencias de la participación en términos de profundización de la democracia, del incremento o decremento de la legitimidad y de la resolución (democrática o no) de los conflictos. Aún así, los diseños institucionales responden a diferentes *tipos* de democracia y contribuyen a consolidarlos.

Así como las audiencias públicas sin deliberación ni voto incrementan la transparencia y la *accountability* del sistema, así los procesos de consulta, donde interviene toda la ciudadanía, incorporan al ciudadano como actor y pueden contribuir a mejorar la gobernabilidad. Instituciones semi-representativas, con participantes electos por los ciudadanos, podrían crear espacios participativos menos controlados por los partidos políticos, mientras las comisiones cuyos miembros son electos por los partidos refuerzan el *status quo* y el control político partidario o gubernamental del proceso. Estas formas conducen a resultados diversos, como se espera demostrar en este trabajo.

Para el efecto, se propone agrupar los mecanismos de *participación ciudadana institucional* existentes en el nivel local en tres grupos (sintetizados en la tabla 1):

<sup>7</sup> C. J. Navarro Yáñez, *op. cit.*

<sup>8</sup> C. J. Navarro Yáñez, *Democracia asociativa y oportunismo político: la política de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1996)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

<sup>9</sup> Por el contrario, la participación ciudadana en algunos casos puede acompañar procesos de concentración de poder legitimados por espacios participativos consultivos o aclamatorios. *Vid.* el análisis de Carlos Mascareño para el caso de Venezuela en “Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?”, College Park, The University of Maryland/Centro de Estudios Latinoamericanos, 2008 (Working Paper núm. 23). (Documento disponible en línea, en [http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCSeries/WP23\(CarlosMascareno\).pdf](http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCSeries/WP23(CarlosMascareno).pdf) N.E)

<sup>10</sup> L. Avritzer, *op cit.*

1) *Instituciones de deliberación general*: foros o jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, presupuestos participativos, encuentros para la definición de agenda o de planes de desarrollo territorial, etcétera. Estos mecanismos suelen convocar a todos los ciudadanos y/o asociaciones de la sociedad civil (a menudo reunidos por distritos) para deliberar y, en algunos casos, tomar decisiones.

2) *Instituciones ciudadanas semi-representativas*: consejos vecinales, de estudiantes, de mujeres, de jóvenes, niños, tercera edad, etcétera. Los consejos difieren según sus representantes hayan sido electos por la ciudadanía o directamente nombrados por algún agente político (por el alcalde, el concejo deliberante o los partidos); asimismo, de acuerdo a sus competencias y al alcance de sus decisiones (pueden ser consultivas o vinculantes). Así, los consejos consultivos cuyos miembros son nombrados por el gobierno pueden conducir a procesos participativos

altamente controlados; cuando son electos por la ciudadanía, abren nuevos espacios de poder. Como quiera que sea, su capacidad para tomar decisiones los conduce a ser espacios de legitimación de políticas públicas.

3) *Mecanismos de democracia directa (voto universal; puede ser consultivo o vinculante)*: se agrupan aquí los mecanismos de toma de decisiones por la ciudadanía directamente en las urnas. Éstos varían según el origen de la consulta (mandada por la Constitución, cartas orgánicas u otras leyes; convocada por el gobierno o activada por la ciudadanía) y de sus características (si permite proponer leyes y/o vetarlas, si las decisiones son vinculantes o no, etcétera.)

Estos tres tipos varían según la participación sea activa (permita hacer propuestas) o reactiva (que sólo acepte o rechace iniciativas del gobierno) y según la ciudadanía u órganos ciudadanos puedan o no tomar decisiones vinculantes o consultivas.

**Tabla 1**  
**Tipología de mecanismos de participación ciudadana en el nivel local**

| <i>Tipo de Mecanismos</i>                     | <i>Ejemplos</i>   | <i>Base de la participación</i>                                     | <i>Origen</i>   | <i>Tipo de participación</i>               |
|---|---|---|---|--|
| Instituciones de deliberación general         | Foros ciudadanos, presupuestos participativos, agenda 21, etcétera          | Todos los ciudadanos y/o asociaciones de ciudadanos del territorio. | Leyes locales o nacionales o convocatoria del gobierno o del órgano deliberante | Activa o reactiva, consultiva o vinculante |
| Instituciones ciudadanas semi-representativas | Consejos vecinales, territoriales, sectoriales (mujeres, jóvenes, etcétera) | Ciudadanos y/o asociaciones electos por la ciudadanía o nombrados.  | Leyes locales o nacionales o convocatoria del gobierno o del órgano deliberante | Activa o reactiva, consultiva o vinculante |
| Mecanismos de democracia directa              | <i>Referéndum</i> , iniciativa ciudadana, revocatoria de mandato            | Todos los ciudadanos con derecho a voto.                            | Obligatorio y/o facultativo y/o iniciado por la ciudadanía                      | Activa o reactiva, consultiva o vinculante |

Fuente: elaboración propia

### *Dimensiones de análisis*

El contexto político debe ser examinado a la luz de cuatro dimensiones consideradas fundamentales para comprender la emergencia de la participación ciudadana institucional, a saber: voluntad política,

grado de acceso al gobierno central, grado de fragmentación y capacidad de negociación de y entre los partidos políticos y demanda ciudadana.

La *voluntad política* tiene un papel relevante en la promoción de la participación ciudadana, especialmente cuando los mecanismos de participación



no están suficientemente regulados. En este sentido, la institucionalización de mecanismos de participación vinculantes, activos e institucionalizados, garantiza su supervivencia a lo largo del tiempo. Por el contrario, mecanismos consultivos y escasamente institucionalizados (que dependen de la voluntad política) tienen menos probabilidades de sobrevivir a cambios gubernamentales.

A su vez, el *grado de acceso al gobierno central* podría influir de diversas maneras. Mientras que la falta de recursos que suele resultar del enfrentamiento entre el gobierno central y el local puede afectar seriamente la capacidad de este último de desarrollar políticas y abrir espacios participativos que tengan una incidencia en la vida política local, también puede incentivar en algunas ocasiones a innovar y promover la intervención ciudadana para incrementar su legitimidad y su poder/capacidad de negociación.

Por su parte, la *fragmentación del sistema de partidos* y su capacidad de establecer consensos podría tanto modelar los alcances de los procesos participativos (los partidos políticos tendrán pocos incentivos para ceder poder a la ciudadanía) como permitir el avance del proceso. Esto último porque un elevado *grado de conflicto entre actores* (debido a la no consolidación e institucionalización de la participación) puede limitar seriamente su alcance e intensidad o incluso impedir su misma materialización

Finalmente, la *demanda ciudadana* puede promover la creación de estos mecanismos y su activación pero, si a largo plazo los mismos no generan resultados (o porque son muy limitados, o porque no son vinculantes y las resoluciones no se respetan), pueden incrementar la espiral de insatisfacción y rechazo a las instituciones representativas y vaciar de sentido las políticas públicas de participación.<sup>11</sup>

### Apunte metodológico

El análisis propuesto considera la evolución de los casos en el tiempo. Las cuatro dimensiones explicitadas líneas arriba estructuran el relato de cada uno de los casos analizados. La información fue obtenida a través de un largo trabajo de campo en las cuatro ciudades entre los años 2000 y la actualidad. Se realizaron entrevistas a fondo a más de 100 actores clave (políticos, funcionarios públicos, líderes de asociaciones, vecinos, representantes comunales y otros actores involucrados); se tomaron en cuenta muchas de las observaciones de diversos participantes en más de 30 foros, asambleas y consejos y se llevaron a cabo análisis documental de leyes, normativas, documentos oficiales y otras fuentes secundarias.<sup>12</sup> También se realizaron talleres de trabajo y discusión.

## El análisis de los casos

### Buenos Aires

El gobierno de Buenos Aires inició en 1996, bajo la jefatura del radical Fernando de la Rúa,<sup>13</sup> un largo, conflictivo e incompleto proceso de descentraliza-

ción política y administrativa acompañado, también, por una mayor presencia de canales formales de participación. Ambos objetivos, el de la descentralización y el de la “democracia participativa”, fueron recogidos en el Estatuto de la ciudad aprobado a

<sup>11</sup> Otro grupo de variables que no tratamos aquí influyen sobre la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Podemos mencionar aquí el tipo descentralización, el acceso a recursos o la difusión de innovaciones.

<sup>12</sup> La investigación fue financiada parcialmente por Avina Stiftung (realización de talleres de debate Zúrich-Montevideo, llevados a cabo en Suiza en marzo de 2009) y Avina Latinoamérica (investigación del proceso de descentralización 2008-2010). La investigación sobre Buenos Aires fue financiada inicialmente por una beca otorgada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y, posteriormente, por el Programa Alþan “Becas de Alto Nivel”. En cambio, para el trabajo de campo de Barcelona, se recibieron dos subsidios de la Fundación Jaume Bofill de esta misma ciudad.

<sup>13</sup> Dirigente de la Unión Cívica Radical, partido oponente al Partido Justicialista, y ex presidente de la República Argentina (1999-2001). Integraba una línea interna más conservadora que la liderada por otro de los mandatarios argentinos, Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989).

comienzos de ese año, mediante un pacto entre las dos fuerzas mayoritarias (el Frente País Solidario (Frepaso), de orientación centro izquierda,<sup>14</sup> y la Unión Cívica Radical (UCR), de centro). El Estatuto buscó imprimir un sello de progresismo al gobierno local. Entre otros aspectos, estableció dictar, en un plazo no menor a cuatro años, una Ley General de Comunas encargada de dividir el territorio en unidades de gestión política y administrativa con un gobierno colegiado elegido de forma directa por la ciudadanía. Asimismo, ordenó la puesta en marcha de mecanismos de participación, especialmente de carácter consultivo como el Consejo del Plan Estratégico, el Plan Urbano Ambiental, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Ciencia y Técnica, las Audiencias Públicas, los consejos territoriales y el Presupuesto Participativo.

El Ejecutivo asumió un papel protagónico en la transición a la descentralización votada en el Estatuto: dividió la ciudad en 14 zonas y creó por decreto los Centros de Gestión y Participación (CGP). Se conformaron consejos consultivos integrados por asociaciones civiles y políticas con representación en la Legislatura y se les atribuyeron funciones tales como la presentación de propuestas y el seguimiento de las prestaciones de servicios públicos. A su vez, se iniciaron algunas experiencias de intervención ciudadana como las jornadas públicas de discusión y las audiencias y reuniones preparatorias para el presupuesto participativo. La fuerte iniciativa del gobierno provocó malestar en la cámara legislativa que vio bloqueada su autoridad para incidir en la geografía política.<sup>15</sup> Que un proyecto de tal trascendencia para la ciudad no fuera fruto de la deliberación

y articulación de consensos en la asamblea legislativa local, fue un hecho que marcó el largo camino de desencuentros entre ambos poderes y lo errático del impulso descentralizador.

Las elecciones presidenciales de 1999 dieron el triunfo a la alianza UCR-Frepaso que llevaba como candidato a de la Rúa, quien para entonces había renunciado a la jefatura local. La alianza también ganó el gobierno de Buenos Aires con un candidato que promovía la participación. Sin embargo, con un acceso positivo al poder central, el plan de descentralización y participación local se vio muy condicionado por el creciente conflicto político, el fraccionamiento partidario y el posterior estallido de la crisis social. Meses después del cambio de gobierno, la representación política en la Legislatura estalló en pedazos: once fuerzas políticas, ninguna de ellas con mayoría propia y ningún bloque con *quórum* propio.<sup>16</sup> El fraccionamiento y la polarización hicieron imposible el tratamiento de la Ley de Comunas, no existiendo ningún acuerdo entre los partidos en torno de la delimitación de las mismas, la forma de gobierno, las competencias o el manejo del presupuesto. Posteriormente, la alianza nacional se rompió arrastrando a una profunda crisis que se manifestó con virulencia en todos los planos. En el político fue inmediato: si a inicios de 2000 la alianza porteña contaba con 25 diputados, para finales de 2002 apenas llegaba a 6 representantes por el Frepaso y a 9 por la UCR. El periodo terminó con 23 bloques parlamentarios, 17 de ellos de carácter unipersonal. La redistribución del poder político y administrativo a los distritos tampoco fue tratada.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> El Frepaso fue una fuerza política nacida en 1994 que aglutinó a gran parte del peronismo opositor al gobierno justicialista (peronista) de Carlos Menem (1989-1999), así como a socialistas y demócrata cristianos.

<sup>15</sup> La Legislatura (1997-2000), con mayoría oficialista al inicio, votó durante ese período un total de 7 leyes encargadas de reglamentar la Defensoría del Pueblo (Ley núm. 3), el Instituto de Audiencias Públicas (Ley núm. 6) con carácter consultivo, el procedimiento de Iniciativa Popular (núm. 40), el consejo participativo del Plan Urbano Ambiental (núm. 71) y la Ley de *Referéndum* y Consulta Popular (núm. 89). No se votó la Ley de Comunas ni el Presupuesto Participativo.

<sup>16</sup> Tras once años sin representación, Izquierda Unida (Partido Comunista –PCA– más Movimiento al Socialismo –MAS), el Partido Obrero, el Partido Humanista y el Socialismo Auténtico obtuvieron, sumando sus votos, un 11%. Otra parte del electorado se volcó a una alianza de centro derecha liderada por Acción por la República (Domingo Cavallo) y Nueva Dirigencia (Gustavo Beliz), que obtuvo el 30,8% de los apoyos.

<sup>17</sup> La Ley de Comunas exigía la aprobación y el voto positivo de las  $\frac{3}{4}$  partes de la Cámara, es decir, de 40 de los 60 legisladores.



La demanda y la presión de las organizaciones civiles se hicieron sentir. Muchas de ellas (como Poder Ciudadano y Fundación Ciudad) presentaron pedidos de amparo a la justicia local “por afectación del interés común” al incumplir las promesas electorales y emprendieron iniciativas ante el Defensor del Pueblo de la ciudad. En este contexto, a inicios de 2002, el gobierno decidió relanzar, sin discusión en la Legislatura, el Presupuesto Participativo (PP).<sup>18</sup> Este instrumento se transformó en la estrella de las políticas participativas para reconstituir el deteriorado vínculo entre la ciudadanía y el gobierno. Según datos de los registros de participación y votación de todas las asambleas del PP,<sup>19</sup> durante el primer año de su aplicación participaron cerca de 4,500 vecinos en 16 Foros Barriales, se mantuvieron 250 reuniones con los distintos funcionarios del gobierno y, al finalizar ese primer año, se habían ejecutado cerca del 65% de las prioridades votadas. Para el presupuesto de 2003, la participación se elevó notablemente a unos 9,500 participantes y se llevaron a cabo 450 reuniones temáticas. Al año siguiente, para el presupuesto 2004, la participación alcanzó las 14,000 personas que votaron cerca de 1,000 prioridades, de las cuales, 600 fueron incorporadas en el presupuesto general de la ciudad. Recién en 2004 el nivel de participación cayó notoriamente a 8,000 participantes.<sup>20</sup> (Para una síntesis, *vid.* la tabla 2).

Una de las mayores crisis de representatividad vividas por el país impactó en el sistema político local generando una enorme demanda de cambio. En este caso, la PCI recobró fuerza y sentido cuando la “otra”

participación (espontánea y de protesta) estalló y desbordó por completo los canales establecidos. El Presupuesto Participativo fue la consecuencia de una crisis de legitimidad más que una verdadera apuesta del gobierno local hacia una democracia más inclusiva y participativa.

A mitad de 2005, la Legislatura local, con mayoría de fuerzas de derecha, aprobó la Ley de Comunas (Ley 1,777) que fue finalmente votada por unanimidad y ante la presión de una sentencia judicial favorable a la petición de un ciudadano que obligó a tratarla en la cámara. Aquella estableció la división de la ciudad en 15 comunas gobernadas por Juntas Comunales; éstas, a su vez, estuvieron compuestas por siete miembros electos por voto popular y por un Consejo Consultivo Comunal<sup>21</sup> integrado por asociaciones civiles, ciudadanos no organizados y partidos políticos. Sin embargo –y pese a una fuerte reestructuración organizativa que se dio en 2006 cuando se creó el Ministerio de Descentralización y Gestión Pública–,<sup>22</sup> esta organización política no pudo reglamentarse ni convocar a elecciones, sino hasta 2010.

A fines de 2007, el Partido Propuesta Republicana (PRO) –incipiente fuerza de centro derecha con aspiraciones nacionales– inició un nuevo gobierno en la Ciudad de Buenos Aires, encabezando el Ejecutivo y con mayoría en el Legislativo locales. La descentralización y la participación volvieron a depender organizativamente del jefe de Gabinete conformándose una estructura de menor rango y presupuesto. El gobierno aplicó el “nuevo” Presupuesto Participativo acotando mucho más sus funciones deliberati-

<sup>18</sup> Anteriormente, existieron algunas experiencias aisladas del PP a nivel barrial, como las de la Boca y Barracas que se realizaron en 1997, o las que se realizaron en otros cinco barrios de la ciudad durante 1998. Estas iniciativas fueron más bien promovidas por las organizaciones no gubernamentales en especial Poder Ciudadano que pretendían formar a la ciudadanía en el manejo de este instrumento y contaron con el amparo de la ex Subsecretaría de Descentralización y, en algunos casos, de los CGP respectivos.

<sup>19</sup> Fuente: Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>20</sup> En el 2004, Ariel Schiffrin (Frente Grande) renunció a la Secretaría de Descentralización y Participación para asumir una curul como legislador porteño, claramente alineado con el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) del Partido Justicialista, distanciándose con ello del jefe de Gobierno de la Ciudad. Gran parte de su equipo, ya con cierta andadura en el manejo y organización del Presupuesto Participativo, dejó entonces de coordinarlo. Al año siguiente, otro hecho afectó negativamente el rendimiento del PP: el incendio de la discoteca “Cromañón”, en diciembre del 2004, y la consecuente muerte de más 180 personas, provocó una larga batalla política y ciudadana para destituir al jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, por negligencia. El clima político durante todo 2005 estuvo signado por la crítica a la labor del gobierno y la crispación ciudadana ante su mal desempeño.

<sup>21</sup> Por ley, las funciones del Consejo son participar en la elaboración del plan de acción comunal y el anteproyecto de presupuesto comunal, controlar la gestión y las prestaciones de servicios públicos y presentar propuestas de políticas.

<sup>22</sup> Conducido por un ex legislador del Partido Socialista.

**Tabla 2**  
**Buenos Aires: procesos de PCI 1996-2009**

| <i>Tipo</i> | <i>Mecanismos</i>   | <i>Base de la participación</i>  | <i>Origen</i>  | <i>Nº participantes</i>  | <i>Tipo de participación</i>   |
|-------------|---|--|--|--|--|
| 1           | P. Participativo 2002<br>P. Participativo 2003<br>P. Participativo 2004<br>P. Participativo 2005<br>Nuevo P. Participativo 2007 | Tienen voz los ciudadanos y los representantes de organizaciones sociales y vecinales. Pero sólo con derecho a voto los ciudadanos individuales. Se instaura ronda de consultas a los funcionarios | Convocado por el gobierno municipal y el Consejo del PP. Funciona sin una ley que lo reglamente            | Variable. Entre un mínimo de 4,500 a 1,4000 personas. Voto individual con registro previo en cada comuna para elegir consejeros comunales y para fijar prioridades | 1) fase deliberativa y de propuestas;<br>2) fase de voto vinculante Las propuestas son exclusivamente referidas a proyectos sociales o urbanos |
|             | Plan de prevención del delito   | Participan con voz y voto todos los ciudadanos, asociaciones civiles y políticas   | Convocado por el gobierno municipal, los distritos territoriales y las comisarías del distrito             | Variable según distrito  | Consultiva no vinculantes  |
|             | Audiencias públicas   | Participan con voz todos los ciudadanos, organizados o no, habilitados a votar o no, inscritos en un registro previo   | Convoca el gobierno municipal  | Variables según tema   | Consultivas no vinculantes   |
| 2           | Desde 1996, funcionan 16 Consejos Consultivos Honorarios  | Participan con voz y voto todos los ciudadanos vecinos y asociaciones civiles y políticas del distrito   | Regulado por las normas locales establecidas por el Estatuto de la Ciudad y los CGP                        | Varía mucho por distrito (entre 7 y 15/20 personas)  | Decisiones consultivas no vinculantes  |
|             | Plan estratégico de la ciudad   | Tienen derecho a voz y a voto representantes de asociaciones registradas en un registro municipal previo   | Convocado por el gobierno municipal  | Entre 30 y 50 personas, representantes de asociaciones   | Consultiva y propositiva y con iniciativa legislativa*   |
|             | Consejos Social y Económico; del Plan Urbano Ambiental y temáticos  | Representación asociativa  | Convoca el gobierno municipal  |  | Consultiva y propositiva y con iniciativa legislativa.   |
| 3           | Revocatoria de mandato  | La participación es individual<br>20% de firmas del padrón electoral para activarlo y 50% para revocar el mandato  | Puede ser promovido por una o más personas y/o asociaciones.   | Se habilitó la recolección de firmas en dos ocasiones pero no hubo consulta  | Decisiones vinculantes propositivas  |
|             | Referendo   | Voto personal, ciudadano y obligatorio   | Se realiza por convocatoria de la Legislatura  | Desde su aprobación en 1996 no se ha realizado ninguno   | Puede ser vinculante o no  |
|             | Iniciativa popular  | Pueden participar todos los ciudadanos. La firma de apoyo a la iniciativa es individual  | Ciudadanos o/y asociaciones. 1,5% de firmas del padrón electoral en un plazo de un año (1)                 |  | La Legislatura se compromete a tratar el proyecto en un año  |
|             | Consulta popular  | Pueden participar todos los ciudadanos   | Puede convocar la ciudadanía o el Ejecutivo. Se exige un porcentaje del padrón para dar curso a las mismas |  | Puede ser vinculante o no  |

(1) Si la iniciativa reúne el 15% o más de las firmas del padrón electoral y tiene un año de estado parlamentario, se convoca a referendo obligatorio.

vas y decisorias y, en abierta pelea con el gobierno nacional, convocó a elecciones de las autoridades políticas de las comunas para junio de este 2011.

En síntesis, como puede verse en la tabla 2, el primer grupo de mecanismos, definido como instituciones de deliberación general, depende directamente de la convocatoria del gobierno. Esto explica que haya tenido un momento de auge durante los años posteriores a la crisis de 2001 y que actualmente se encuentre relativamente estancado y con una participación en constante decline. La promoción de experiencias participativas fue una estrategia política *top-down* a una grave crisis de representación y legitimidad. Estrategia, por otro lado, exclusiva de un Ejecutivo discrecional que deja de lado la deliberación y participación de los legisladores locales.

El segundo grupo de mecanismos, las instituciones de participación ciudadana semi-representativas, también muy desarrollados en Buenos Aires, ha creado un espacio para las asociaciones. Estos espacios podrían funcionar para reducir la distancia mostrada en el contexto argentino entre las preferencias de los votantes y las actuaciones de los políticos. Sin embargo, el control o el conflicto entre los partidos y la escasa regulación de las formas de participación crean el riesgo de que estos mecanismos se conviertan en meras estrategias de promoción del clientelismo o expresiones de oportunismo político coyuntural. Por último, los mecanismos de democracia directa no han sido utilizados pese a estar regulados. En el caso de la revocatoria de mandato, se debió a un conflicto con la justicia, situación que lleva a cuestionar por qué una ciudadanía, que en numerosas ocasiones se ha movilizado y ha salido a la calle a protestar, no ha logrado derogar o promover leyes con las que está en desacuerdo. La respuesta puede estar dada por las limitaciones del mecanismo, ya que la iniciativa es de difícil activación y sólo permite presentar una propuesta que será tratada por el órgano deliberante.

## Montevideo

La descentralización y la promoción de la participación ciudadana en Montevideo fue resultado del acceso del Frente Amplio (FA)<sup>23</sup> al gobierno de la ciudad en 1990. El triunfo electoral cambió definitivamente el escenario político uruguayo, dominado desde mediados del siglo XIX hasta los años ochenta del siglo pasado por los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional (blancos) y el Partido Colorado. Aunque existía relativo consenso entre los partidos en torno a las ventajas y la necesidad de descentralizar la ciudad de Montevideo, puede decirse que el FA convirtió esta propuesta en uno de los ejes de su campaña electoral.<sup>24</sup> El candidato a jefe de Gobierno de la ciudad, Tabaré Ramón Vázquez Rosas, planteó que la descentralización era una estrategia para mejorar la gestión y renovar la democracia, combinando los objetivos de eficiencia de la gestión con la intención de mejorar la calidad de la democracia en la ciudad. Por eso, no fue sorprendente que a trece días de asumir como intendente firmara un decreto creando los 18 distritos que dieron forma a los Centros Comunes Zonales (CCZ), unidades político-administrativas de provisión de servicios municipales. Durante esa etapa de construcción institucional, la participación ciudadana tuvo un papel destacado en numerosas asambleas deliberativas, principalmente de discusión del presupuesto municipal quinquenal. Los planes quinquenales, la agenda Montevideo, el presupuesto participativo o los cuatro foros ciudadanos realizados hasta el momento son algunos de los procesos que evidencian el papel asumido por la ciudadanía. (Al respecto, *vid.* la tabla 3).

Desde el gobierno central, el Partido Nacional (PN) hizo una agresiva campaña contra el FA, acusando de inconstitucionalidad al decreto de creación de los distritos y señalando que la descentralización se estaba usando para la manipulación política de

<sup>23</sup> El FA es una alianza electoral de partidos de izquierda creada en 1971. Estuvo en la clandestinidad durante la dictadura militar (1973-1985). Como actualmente la alianza incluye a otros grupos políticos, ésta es denominada Encuentro País-Frente Amplio/ Nueva Mayoría (EP-FA/NM).

<sup>24</sup> La descentralización de Montevideo dio lugar, posteriormente, al inicio de la descentralización en el país, misma que, desde 2008, se sustenta en la Ley de Descentralización.

**Tabla 3**  
**Montevideo: procesos de PCI 1989-2009**

| <i>Tipo</i> | <i>Mecanismos</i>  | <i>Base de la participación</i>  | <i>Origen</i>   | <i>Nº participantes</i>  | <i>Tipo de participación</i>  |
|-------------|--|--|---|--|---|
| 1           | Agenda Montevideo  | Tienen derecho a voz y a voto todos los ciudadanos y/o representantes de asociaciones habilitados para votar en un distrito      | Convocado por el gobierno municipal   | Miles de participantes y centenares de organizaciones  | Consultiva, deliberativa  |
|             | Plan Quinquenal  |  |   | Miles de participantes y centenares de organizaciones  | Consultiva, deliberativa  |
|             | Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (Plaidez)   |  |   | Dividido en distintas etapas en las que la participación incluye de encuestas a asambleas. En la primera etapa se consultó a 10 mil vecinos y 400 asociaciones | Consultiva y deliberativa   |
|             | P. Participativo 2005<br>P. Participativo 2006<br>P. Participativo 2007<br>P. Participativo 2008 |  | Reglas acordadas entre el Poder Ejecutivo, los consejos y la sociedad civil | Ha variado a lo largo de los años pero oscila entre los 50 y 80 mil votantes. En 2008 votaron 74.123 vecinos (7,2% del padrón)                                 | 1 fase deliberativa y de propuestas<br>2 fase de voto (el alcalde se compromete a ejecutar las obras más votadas) |
|             | Asambleas vecinales abiertas   |  | Convocado por el gobierno municipal   | Centenares de asambleas en las que han participado miles de personas y centenares de asociaciones de la sociedad civil   | Consultiva y deliberativa   |
|             | Foro Ciudadano 1992<br>Foro Ciudadano 1996<br>Foro Ciudadano 2005<br>Foro Ciudadano 2008         |  |   |  | Consultiva y deliberativa   |
| 2           | Desde 1993 funcionan 18 Consejos Vecinales (uno en cada zona o distrito de la ciudad)            | Todos los ciudadanos y/o representantes de asociaciones habilitados para votar en un distrito pueden postularse como candidatos. | Regulado por las normas locales   | 25-40 ciudadanos electos.  | Se recomienda actuaciones   |
|             |  | Votan todos los ciudadanos con derecho a voto. Los mayores de 16 años para los CCZ   | Regulado por las normas locales   | 1993 (7,28 del padrón%); 1995 (8,77%); 1998 (11,17%); 2001 (10,68%). Hay variaciones considerables entre distritos   | Decisión vinculante   |
| 3           | Mecanismos de democracia directa   | S/D  | S/D   | S/D  | S/D   |

1 Fuente: información de la Municipalidad de Montevideo, Uruguay

los vecinos.<sup>25</sup> A este respecto, Veneziano señala que “[... ] es de suponer que los partidos tradicionales perciban a la descentralización como una alternativa a las redes políticas con que operaron a lo largo de la historia y que tienen una dimensión territorial en tanto ámbito de reclutamiento del voto”.<sup>26</sup> En vista del conflicto y las trabas constitucionales existentes, Vázquez Rosas optó por abrir el proceso y negociar: así fue como creó una comisión mixta –integrada por los ediles de todos los sectores representados en la junta departamental y por los delegados de la intendencia (esto es, por los partidos políticos)– para definir las nuevas instituciones. Como resultado, en 1993 los CCZ se convirtieron en la estructura desconcentrada de prestación de servicios municipales. Como órgano político, se creó la Junta Vecinal compuesta de cinco miembros designados por el intendente (tres de su partido y dos sugeridos por la oposición); como organismo consultivo y deliberante de participación ciudadana surgió el Consejo Vecinal, compuesto de entre 25 y 40 miembros honorarios directamente elegidos por la ciudadanía.

La reforma constitucional de 1996 introdujo cambios significativos referidos a los gobiernos departamentales, definiendo la descentralización como política de Estado. A pesar de esto, hasta 2004 uno de los principales problemas de Montevideo fue la falta de recursos resultante de la limitación de las transferencias desde el gobierno central, primero en manos del Partido Nacional y luego del Colorado. Chávez indica que, entre 1990 y 1994, el gobierno uruguayo cumplió sólo con el 50% de los pagos a la ciudad de Montevideo para la extensión de la red de alcantarillado que se había acordado antes del

triumfo del FA. Las transferencias se redujeron todavía más en 1994 cuando el Partido Colorado volvió a ganar la Presidencia. Aún así, la municipalidad comenzó a invertir en políticas sociales<sup>27</sup> mejorando la prestación de servicios, hecho que explica tanto el creciente peso electoral del Encuentro País-Frente Amplio/ Nueva Mayoría (EP-FA/NM) en la ciudad, como su llegada al gobierno nacional en 2004.

La enmienda constitucional de 1996, entre otros, separó las elecciones municipales de las nacionales. Desde entonces ha crecido la hegemonía del FA en la ciudad. En las elecciones de 1989 había ganado la alcaldía con el 35% de los votos, en 1994 obtuvo el 45, en 2000 el 58 y en 2005 el 61% del apoyo electoral. Esto es coherente con los altos niveles de satisfacción mostrados: según diversos estudios los ciudadanos evaluaron positivamente la gestión de casi todos los servicios bajo jurisdicción municipal.<sup>28</sup>

Sin embargo, mientras se incrementó la desconcentración de servicios y se consolidaron los aspectos jurídicos, políticos y financieros de la descentralización, la participación ciudadana vivió un lento declive. Esto se explica por aspectos coyunturales como el agotamiento del espacio abierto en la ciudad para enfrentar las políticas neoliberales promovidas por los gobiernos conservadores y liberales durante los noventa (que perdió un fuerte incentivo una vez que el FA llegó al gobierno nacional), así como también por elementos inherentes al diseño institucional. Mientras los consejos vecinales, órganos destacados de la participación ciudadana institucional, tienen un poder limitado y meramente consultivo (con el tiempo ha derivado en una escasa comunicación con los otros órganos de gobierno), las

<sup>25</sup> Gerónimo de Sierra y Blanca Charbonnier, “Descentralización y participación: los partidos y actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales de Montevideo 1990-1992”, en *América Latina Hoy*, vol. 6, julio de 1993. (Documento disponible en línea, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/308/30800602.pdf> N.E.)

<sup>26</sup> Alicia Veneziano Esperón, “La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina”, en *Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña*, núm. 110, 2003 (vid. en específico la cita de la p. 10).

<sup>27</sup> Hacia fines de 2001, las políticas sociales se llevaban un 45% del presupuesto municipal. Vid. Daniel Chávez, “Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno”, en César A. Rodríguez Garavito et al., (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005 (Vital).

<sup>28</sup> Benjamin Goldfrank, “The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo”, en *Politics & Society*, vol. 30, núm. 1, marzo de 2002. (Documento disponible en línea, en <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Montevideo.pdf> N.E.)



juntas locales encarnadas por los partidos políticos tienen mayor capacidad de decisión y acción. Esto desmotiva la participación social, tal como muestra la creciente tasa de deserción entre los concejales.<sup>29</sup> Un fragmento de una entrevista a concejales resulta muy ilustrativo al respecto: “A veces, parece que estamos pintados, trabajamos en un tema, lo estudiamos, lo discutimos y después nos enteramos que lo resolvieron de la manera contraria a la que nosotros planteamos y eso te desgasta como concejal y frustra al vecino”.<sup>30</sup> Otro elemento relevante es la creciente percepción de que el Consejo Vecinal se ve como un escalón en la carrera política individual de los representantes quienes, una vez que obtienen otros puestos, se desvinculan del territorio. Desde la visión de los concejales, también el presupuesto participativo desacredita el trabajo de los consejos ya que se superponen las instancias de presentación de propuestas y toma de decisiones.

En suma, como muestra la tabla 3, diversas instituciones de deliberación general han sido puestas en marcha, dependiendo su activación de la voluntad política. Un lugar destacado tiene el presupuesto participativo que ha contribuido al rescate y a la valoración ciudadana de edificios históricos así como a incrementar la conciencia del espacio público. Los consejos y juntas vecinales (instituciones de participación semirepresentativa pues sus miembros no son electos sino nombrados por el gobierno y los partidos de oposición) han venido a llenar así el espacio que debían haber tenido instituciones de democracia directa que no fueron creadas.

El inicio de la descentralización con la llegada del Frente Amplio al gobierno de la ciudad, sirvió para canalizar el descontento de la ciudadanía de la capital con las políticas (neoliberales) del gobierno nacional. Una serie de encuentros de debate y discusión alimentaron el proceso y condujeron directa o indirectamente a mostrar la capacidad de gestión

del FA, hasta catapultarlo al gobierno nacional en 2004. Por otro lado, la oposición de los partidos tradicionales, blancos y colorados, poco a poco se fue resolviendo en un esquema de negociación que ha debilitado el alcance de la participación ciudadana privilegiando a los partidos políticos.

La negociación que estableció el FA para evitar que se extremara el enfrentamiento con las fuerzas políticas de la oposición, acabó marcando los límites del proceso. El conflicto político condujo a Vázquez Rosas a consensuar con la oposición, cediendo a sus exigencias, con lo que las reformas limitaron considerablemente la participación ciudadana y privilegiaron a los partidos políticos.<sup>31</sup> La tensión producida entre los gobiernos citadino y nacional, resuelto en la generación de una descentralización negociada, condujo a que los aspectos políticos, y en particular los partidos, primaran sobre los sociales explicando, en el largo plazo, las limitaciones de la participación ciudadana y cierto sentimiento de frustración por la limitada incidencia de la misma.<sup>32</sup> El debate se da hoy en torno a qué tanto el control de los partidos políticos, las limitaciones de los espacios de participación vinculantes (los presupuestos participativos, mediante los que se deciden cuestiones meramente administrativas) y el descontento con otros espacios de participación (los consejos vecinales elegidos por la ciudadanía cuyo poder es consultivo, mientras que el de las juntas vecinales nombradas por el intendente y los partidos es vinculante) supondrán serios condicionantes al futuro de la participación ciudadana o, por el contrario, jugarán a su favor.

### *Barcelona*

Esta ciudad catalana es reconocida internacionalmente, mercedamente o no, por ser icono y modelo en materia de descentralización y participación

<sup>29</sup> D. Chávez, *op cit.*, p. 160.

<sup>30</sup> Citado en Yamhidlla Bica Destéffanis, “Participación ciudadana en el proceso de descentralización: Logros y limitaciones. Análisis de la participación ciudadana en los consejos vecinales de la Intendencia Municipal de Montevideo”, ponencia presentada en la *II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en la Región: “¿Hacia Dónde va la Democracia en América Latina?”*, llevada a cabo en Montevideo, Uruguay, el 20 y 21 de octubre de 2008. (Documento disponible en línea, en [http://www.dd-la.ch/download/Bica\\_2009.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Bica_2009.pdf) N.E).

<sup>31</sup> B. Goldfrank, *op cit.*

<sup>32</sup> Cabe mencionar que actualmente está en marcha un proceso de reformulación institucional.

ciudadana. Su gobierno se encuentra subdivido en diez unidades territoriales denominadas distritos. Cada uno de ellos está gobernado a través del Consejo de Distrito compuesto por 15 concejales con representación proporcional a las listas políticas más votadas en el distrito y un presidente, que responde a la mayoría política en el territorio.<sup>33</sup> Los distritos tienen competencias de decisión política, de seguimiento a la ejecución de los proyectos, de gestión de equipamientos y servicios y, por último, de control. Se descentralizaron las competencias de carácter político más que técnico.<sup>34</sup> Si bien desde los inicios se pretendió dotar a los distritos de una “fuerte personalidad política” promoviendo la elección ciudadana de los concejales, lo cierto es que hasta el momento la representación política por vía directa sigue siendo un reclamo sin saldar.

El origen de estos distritos se remonta a la recuperación de la democracia. Una fuerza política de izquierda –integrada por el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC)– logró situarse al frente del Ayuntamiento, en clara oposición política tanto del gobierno autonómico como del estatal.<sup>35</sup> Con ello, un grupo de líderes políticos y sociales muy reivindicativos durante la dictadura franquista ocuparon posiciones de mando en el gobierno de la ciudad. La opción de la descentralización fue la estrategia política elegida por ese primer gobierno democrático de Barcelona y, muy especialmente, a partir del gobierno de Pasqual Maragall (1982-1997) para hacer realidad la participación ciudadana.

Cabe remarcar que el interés y preocupación por la descentralización no sólo fue un ideario que muy

decididamente el gobierno del PSC decidió abrazar, sino que conformó un elemento importante en la plataforma política de los partidos que consiguieron representación en el pleno municipal.<sup>36</sup> Ello debido a que, como ha señalado uno de los protagonistas de este proceso, “se necesitaba romper con una imagen centralizada, burocrática y lejana del ayuntamiento franquista”.<sup>37</sup>

El largo recorrido de la descentralización ‘a la barcelonesa’ parece ser el resultado de una guía ordenada y racional de cómo ha de llevarse a cabo el reparto del poder en el ámbito local. En primer lugar, se buscó y obtuvo el consenso entre todas las fuerzas políticas sobre la necesidad de reformar el gobierno; luego, sobre la división territorial; en tercer lugar sobre la definición de competencias y funciones; en cuarto, sobre el traspaso y materialización de las mismas y, por último, acerca de las mejores reglas del juego para dotar de participación al municipio. Durante la discusión de estas materias hubo bajos niveles de conflicto y en todo caso una alta capacidad política para sobreponerse a todos ellos.

En ese contexto, la participación fue pensada como una estrategia conjunta, paralela e integradora a la descentralización. Barcelona presenta un diseño de la PCI que en aspectos generales parece estar más orientado a la consulta e influencia que a la decisión directa. Tiene un nivel de desarrollo y riqueza participativa mucho mayor en el ámbito territorial debido en parte a aquel profundo proceso descentralizador, aunque con un rendimiento dispar entre los distritos, y con una base que, desde el 2002, pretende incorporar al ciudadano como actor importante pero que, sin embargo, aún se revela como eminentemente

<sup>33</sup> En la década de los 90, se lo dotó también de un nivel gerencial o técnico paralelo subordinado al político.

<sup>34</sup> Por ejemplo, el distrito podía tener la iniciativa de elaborar planes y proyectos de urbanismo o planes de equipamiento en su propio territorio e incluso podía realizar una primera aprobación del mismo, pero la elaboración y evaluación técnica la hacía el área central.

<sup>35</sup> Barcelona, a la luz de los análisis electorales, asoma como una ciudad bastante homogénea en términos políticos ya que ha sido la única gran ciudad española que ha mantenido un gobierno de izquierdas desde los inicios de la transición democrática hasta el presente. Esta constante estuvo signada por una firme voluntad y necesidad de consenso por parte de dos fuerzas políticas: el Partido de los Socialistas de Catalunya (PSC) –creado un año antes de las elecciones de 1979, de tendencia socialdemócrata y catalanista– y el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC) –fundado en 1936 en los albores de la Guerra Civil española. Es de ideología comunista.

<sup>36</sup> Cabe aclarar que no todos ponían el mismo énfasis. Las fuerzas de izquierdas (PSUC) subrayaban los efectos democratizantes de la descentralización, su capacidad para acortar distancias propias de las dictaduras (PSC) y posibilitar la participación del mundo organizado (PSUC, PSC y ERC). Las corrientes de la derecha hacían hincapié en las cuestiones de la eficacia e eficiencia a la hora de la gestión pública.

<sup>37</sup> Entrevista de las autoras al geógrafo y urbanista barcelonés Jordi Borja, llevada a cabo en 2005.

**Tabla 4**  
**Barcelona Procesos de PCI 1996-2007**

| <i>Tipo</i> | <i>Mecanismos</i>  | <i>Base de la participación</i>  | <i>Origen</i>  | <i>Nº participantes</i>       | <i>Tipo de participación</i>  |
|-------------|--|--|--|-------------------------------|---|
| 1           | Consejo de la Ciudad   | Ciudadanos, asociaciones y representantes políticos. Los ciudadanos son elegidos aleatoriamente de entre un registro de personas interesadas en participar | Regulado por las Reglas de Participación Ciudadana del 2002. Convoca el alcalde  | 100 (1)                       | Consultiva  |
|             | Audiencias públicas (de ciudad o de distrito)  | Asociaciones y ciudadanos  | Convoca el alcalde y pueden ser pedidas por el 1% del padrón municipal de los mayores de 16 años                       | Variable según tema           | Consultiva  |
| 2           | Consejos Sectoriales de ciudad y de distrito y Consejos de Barrio  | Básicamente asociativa ya sea sectorial o territorial. A partir del 2002 tiene participación de un regidor de cada grupo municipal con representación      | Convoca el Consejo Plenario del Consejo y el alcalde. El alcalde lo preside y la vice es asociativa                    | Existen más de 19 consejos    | Consultivo pero con presentación de dictámenes de carácter preceptivo previa elaboración de informes participativos |
|             | Memorias participativas <sup>38</sup> (informes participativos a nivel de distrito)  | Asociaciones   | Está regulado y son obligatorias para determinados temas como en los Planes de Actuación Municipal (ciudad y distrito) |                               | Decisoria, tiene carácter preceptivo  |
| 3           | Participan todos los ciudadanos empadronados mayores de 16 años. Se convoca a propuesta del alcalde, Consejo de la Ciudad y/o ciudadana (2). | Puede ser vinculante si se consigue como mínimo la participación del 50% del padrón de personas +16  | Petición ciudadana, ciudadanos o asociaciones. Convocatoria Personal o asociativa                                      |                               | Puede ser vinculante o no (son más bien quejas o pedidos de aclaración- ejercicio del derecho a la información)     |
|             | Consultas ciudadanas (de ciudad o de distrito)   | Iniciativa ciudadana   | Ciudadanos o asociaciones  | Ciudadanos o asociaciones (3) | Deciden sobre disposiciones municipales o actividades de interés público  |

(1) De las cuales, 30 son propuestas por el alcalde, cinco son representantes políticos, un secretario del ayuntamiento, 46 son elegidas propiamente por las asociaciones y 15 están a título individual.

(2) Si es a propuesta de los ciudadanos se necesita el 1% de firmas autenticadas de mayores de 16 años empadronados.

(3) Se necesita el 1% de los empadronados mayores de 16 años o el 3% de esta población en tres distritos como mínimo. Las entidades y federaciones que figuran en el Fichero general de Entidades ciudadanas también pueden presentar IC contabilizando sus propios socios pero cumpliendo estrictas condiciones.

<sup>38</sup> Las Memorias Participativas son en realidad el material producto a ser elaborado por los participantes de algún proceso participativo. Pero como en las Normas de Reglamentación de la Participación del 2002 se las menciona como un instrumento de participación *per se*, así se lo incorpora en este cuadro.

asociativo. En este sentido, puede afirmarse que la columna vertebral de su modelo son los consejos sectoriales. Hoy día existe un total de 176 espacios de participación, de los cuales 156 ocurren en los distritos, de éstos, 115 son consejos sectoriales, 10 consejos ciudadanos y 19 consejos de barrio; a nivel ciudadano, unos 19 son consejos sectoriales de amplia variedad temática y trayectoria y el resto son audiencias, comisiones, pactos y acuerdos (*vid.* al respecto la tabla 4). Barcelona también destaca por la abundancia de experiencias de gestión plena y cogestión de servicios municipales.

En noviembre de 2002, a demanda de muchas organizaciones sociales, se inició un proceso de renovación que culminó con las nuevas Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana, reemplazantes de las Normas de 1986. Aquéllas reconocen, en primer lugar, que “Todo el mundo tiene el derecho a intervenir –directa o mediante las asociaciones ciudadanas– en la gestión de los asuntos públicos a través de los órganos, las instancias o los mecanismos de participación determinados en este reglamento y a poder aportar sugerencias y propuestas tanto en el ámbito de ciudad como de distrito”.<sup>39</sup> Pero la principal innovación que recogen las Normas es la incorporación de un instrumento participativo llamado “memorias participativas”.<sup>40</sup> Este instrumento es de uso obligatorio para la ejecución de “[...] proyectos urbanísticos de gran envergadura o de especial trascendencia, planes temáticos o sectoriales, disposiciones municipales de especial relevancia ciudadana y sobre todo en los planes de actuación municipal se deben impulsar de manera preceptiva”.<sup>41</sup> Sin embargo las Normas, aclaran que de “[...] ningún modo pueden producir menoscabo de las facultades decisorias de los órganos representativos de la corporación municipal”.<sup>42</sup> También se ha dotado a los consejos sectoriales de mayor poder al permitirles elevar informes preceptivos a los órga-

nos pertinentes, se ha incorporado la representación de ciudadanos no organizados en estos ámbitos, se ha intentado conformar los consejos a partir de un fichero de asociaciones representativas del sector y se ha promovido un código ético de las asociaciones que pretende hacer foco en el déficit de representatividad de las mismas.

En síntesis, la participación en el caso catalán surge por la confluencia de una serie de factores donde el afán democratizador e integrador de sus elites, junto a la demanda de la sociedad civil, han sido piezas fundamentales. Es por ello que en la capital catalana la participación ha adoptado más claramente la forma de una política pública transversal a todas las áreas de gobierno, útil y necesaria para el planeamiento urbano. Pero esta participación no está guiada tanto por el espíritu de control y la rendición de cuentas o la toma directa de decisiones, sino por la idea del diálogo, la discusión de propuestas y alternativas y la elaboración de consensos, fundamentalmente, entre el mundo asociativo y el político. En este esquema, el resultado deja mayores espacios para la consulta que para la toma de decisiones, y también otorga un alto poder a los partidos políticos y a las instituciones representativas.

### Zúrich

La ciudad de Zúrich está gobernada por un Poder Ejecutivo compuesto de nueve miembros,<sup>43</sup> todos ellos elegidos individual y directamente por la ciudadanía, y un concejo deliberante de 125 integrantes elegidos de igual manera. La ciudad está dividida en doce distritos en los que se distribuyen los *Kreibüro* (órganos administrativos desconcentrados). Esta división tiene una larga historia, que comienza en 1893, con la creación de los primeros ocho distritos y

<sup>39</sup> Art. 5, inciso 1, de las “Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana”, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 2002, p. 7, en <http://www.conselldecitutat.cat/site/files/docs/normasreguladoras.pdf> N.E.

<sup>40</sup> *Vid.* Art. 24. Las memorias participativas, en *ibid.* N.E.

<sup>41</sup> Art. 22, inciso 1, p. 19, en *ibid.* N.E.

<sup>42</sup> Art. 22, inciso 2, p. 19, en *ibid.* N.E.

<sup>43</sup> Que ostentan las siguientes carteras: Presidencia, Finanzas, Policía, Salud y Medio Ambiente, Obras Públicas y Reciclaje, Vivienda, Transporte, Higiene y Energía, Educación y Servicios Sociales.

se completa en 1934 con la creación de los distritos que rodean al núcleo urbano. En estos distritos no hay órganos políticos o deliberativos formales y la participación ciudadana es canalizada a través de los mecanismos de democracia directa de los que se hace un intenso uso, como muestran los 162 referendos realizados en la ciudad en el período 1990-2009. De éstos, 124 fueron consultas obligadas, muchas de ellas financieras (cuando se inicia una inversión superior a un monto determinado la constitución establece la consulta directa a la ciudadanía); 16 fueron de orden facultativo, esto es, los ciudadanos pidieron la derogación de una ley; 17 iniciativas ciudadanas (una persona a grupo de personas colectó firmas para presentar una propuesta de ley) y cuatro contrapropuestas presentadas por el Parlamento para votar junto a iniciativas ciudadanas (*vid.* al respecto la tabla 5 en el anexo). Así, las instituciones de participación ciudadana obligan a contar con el respaldo ciudadano para determinadas inversiones, mientras legisla sobre mecanismos que permiten vetar y proponer leyes. Estas consultas son siempre vinculantes y sus resultados son válidos con independencia del quórum alcanzado. La media de participación en el período es de 42% con una participación máxima de 56% (en un referéndum obligatorio el 6/5/05 y una mínima de 26 % en un referéndum obligatorio el 22/9/96).

A diferencia de los otros casos aquí estudiados, en Zúrich se observa una desconcentración administrativa con fuertes elementos de participación ciudadana que se ha consolidado a lo largo del tiempo. La pregunta crucial parece radicar más bien en las razones por las que este sistema ha sobrevivido a los intentos centralizadores. Esto es, mientras que en los otros tres casos analizados hubo un proceso

centralizador durante los siglos XIX y XX frente al cual se reaccionó, ahora en Suiza, con la descentralización en general y también con la descentralización de la ciudad, el debate actual pasa por la coordinación entre distintos niveles de gobierno en un intrincado mapa de responsabilidades. La participación ciudadana, más que la desconcentración administrativa, se orienta a definiciones políticas. No se trata de debatir el destino de un monto por lo común muy limitado del presupuesto, sino de tener el poder para frenar la inversión más grande prevista por las autoridades. Distintos autores han señalado que la respuesta se encuentra en la misma institucionalización de la participación ciudadana: no se puede alterar el sistema sin el acuerdo de los ciudadanos y dado que los ciudadanos serán poco proclives a votar en contra de sus intereses, los partidos no tienen incentivos para promover acciones que saben de antemano serán rechazadas y los volverán impopulares.<sup>44</sup>

El sistema suizo funciona desde abajo hacia arriba y siguiendo el principio de subsidiariedad. La creación de nuevos poderes a cargo del gobierno federal requiere una reforma constitucional que debe ser aprobada por una doble mayoría: de ciudadanos y de cantones. No hay principios universales sobre cómo dividir las competencias y, en las últimas décadas, se ha tendido cada vez más al ejercicio de competencias compartidas.<sup>45</sup> Todos los poderes no delegados constitucionalmente a la Confederación son competencia de los cantones y las comunas. Las responsabilidades compartidas entre los tres niveles de gobierno están reguladas por las leyes federales, cantonales y municipales; aunque cada vez más tienden a gestionarse entre los tres niveles de gobierno, lo que ocurre en sectores como educación, salud o seguridad.

<sup>44</sup> Andreas Auer, "Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina", en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

<sup>45</sup> Adrian Vatter, "Federalism", en Ulrich Klötti et al. (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, Zúrich, Neue Zürcher Zeitung, 2007.



**Tabla 5**  
**Zúrich: procesos de PCI 1990-2009**

| Tipo | Mecanismos                             | Convocatoria | Base de la participación                | Origen   | % participantes   | Tipo de participación |
|------|--|--------------|---|--|---|-----------------------|
| 1    | S/D                                    | S/D          | S/D                                     | S/D  | S/D   | S/D                   |
| 2    | S/D                                    | S/D          | S/D                                     | S/D  | S/D   | S/D                   |
| 3    | Referendo obligatorio                  |              | Todos los ciudadanos con derecho a voto | Obligado por la ley  | Media: 42,8% con un máximo registrado de 56% y un mínimo de 26% | Vinculante, reactiva  |
|      | Contrapropuesta                        | 52           |   | Contrapropuesta presentada por el Parlamento que se vota junto a una iniciativa ciudadana                    |   | Vinculante            |
|      | Iniciativa ciudadana                   | 173          |   | Activados por la ciudadanía mediante la colección de un determinado número de firmas establecidas por la ley |   | Vinculante, reactiva  |
|      | Referendo facultativo (abrogativo) (4) | 164          |   |  |   | Vinculante, proactiva |

(1) Los 124 referendos obligatorios se votaron: tres el 30/11/08; dos el 28/09/08; dos el 25/11/07; 27/11/05; 06/05/05; 27/02/05; 30/11/03; dos el 24/11/02; dos el 13/01/02; 23/09/01; tres el 03/12/00; 24/09/00; dos el 28/11/99; dos el 02/07/99; cuatro el 13/06/99; tres el 29/11/98; siete el 27/09/98; dos el 06/07/98; dos el 15/03/98; seis el 28/09/97; tres el 06/08/97; dos el 03/10/96; cuatro el 22/09/96; seis el 12/01/96; cuatro el 03/12/95; cuatro el 24/09/95; seis el 25/06/95; dos el 06/12/94; cinco el 25/09/94; dos el 12/04/94; 20/02/94; dos el 28/11/93; dos el 26/09/93; tres el 06/06/93; 07/03/93; tres el 27/09/92; 16/02/92; tres el 08/12/91; cuatro el 01/09/91; cuatro el 02/06/91; cuatro el 03/03/91; dos el 06/10/90; tres el 23/09/90; tres el 12/02/90; dos el 04/01/90.

(2) El Parlamento presentó cinco contrapropuestas en el período que fueron votadas en: 25/11/07; 25/09/05; 13/06/99; 15/03/98; 28/11/93.

(3) Las 17 iniciativas ciudadanas se votaron los días: 08/02/09; 30/11/08; 28/09/08; 30/11/03; 23/09/01; 15/03/98; 03/10/96; 25/06/95; 06/12/94; 20/02/94; 26/09/93; 01/09/91; 02/06/91; 23/09/90; 12/02/90; 12/02/90.

(4) Los 16 referendos facultativos se votaron los días: 24/02/08; 17/06/07; 21/05/06; 21/05/06; 27/02/05; 26/09/04; 30/11/03; 30/11/03; 02/09/03; 02/09/03; 24/11/02; 24/11/02; 22/09/02; 28/11/99; 25/09/94.

El federalismo y la democracia directa están estrechamente interrelacionados. La resistencia de los cantones a delegar poderes al gobierno federal desencadenó una guerra civil en 1848, la que se resolvió ese mismo año con la sanción de una Constitución que no hubiera podido aparecer sin la aprobación de los ciudadanos de los cantones, por lo que se creó la figura del referendo constitucional. Entre 1848 y 1873, la ley sólo permitía las iniciativas y los referendos obligatorios (establecidas por la misma constitución) orientados a la reforma completa de la constitución. El referendo legislativo opcional fue introducido en 1874 y la iniciativa para la reforma parcial de la

constitución en 1891. Estas instituciones fueron promovidas por el “movimiento democrático”.<sup>46</sup>

Hay coincidencia en señalar que la razón por la que se han mantenido y ampliado los mecanismos de protección de la democracia directa es que están al alcance de los ciudadanos en lo que se refiere a la cuestión de cuándo y sobre qué asunto la gente vota. No dependen de la voluntad de otros órganos del Estado como el Parlamento o el gobierno, sino que de los mismos ciudadanos que pueden activarlos en el nivel federal, en el cantonal y en el municipal. Los ciudadanos tienen derecho a reformar la Constitución, pueden elegir qué ley o tratado internacional

<sup>46</sup> Uwe Serdült, “Direct Democracy in Switzerland and its Discontents”, ponencia presentada en la *I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina*, llevada a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 14 y 15 de marzo de 2007. (Documento disponible en línea, en [http://www.dd-la.ch/download/Serdult\\_Uwe.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Serdult_Uwe.pdf)).

será sometido al voto popular y, además, tienen la prerrogativa de presentar reformas constitucionales que no pueden ser vetadas por los órganos electos del Estado.<sup>47</sup> El referendo abrogativo permite el control sobre el proceso de toma de decisiones, con efectos que van más allá del resultado inmediato ya que los representantes tienden a no votar leyes que no cuentan con el respaldo de la ciudadanía y que por lo tanto probablemente serán vetadas.<sup>48</sup>

No es sorprendente en este marco que algunos estudios señalen la relación entre la activación del referendo, la satisfacción ciudadana y el control del gobierno. A principios de los noventa, un estudio de Frey y Stutzer mostró que el grado de satisfacción de los ciudadanos con su propia vida se correlacionaba con el nivel de democracia directa disponible en el cantón donde residían. Los autores demostraron que el acceso a esas libertades políticas influía sobre el grado de bienestar subjetivo. La evasión de impuestos es mucho menor en aquellos cantones

con mayores niveles de democracia directa. Respecto a las ventajas de eficiencia de la democracia directa, un estudio realizado entre 1986 y 1997 en Suiza mostró que aquellos cantones con referendo obligatorio (referendo financiero), cuando el nivel de gasto superaba un cierto límite, tenían 7% menos gastos y 11% menos ingresos (obtenidos a través de los impuestos).<sup>49</sup>

Dado el poder de la ciudadanía, ni el gobierno ni los partidos pueden alejarse de las preferencias de los ciudadanos. La ideología de los partidos no parece explicar demasiado ya que la ciudad ha sido gobernada tanto por partidos de izquierda como de derecha, incluyendo al Partido Verde, partidos menores y candidatos independientes sin afiliación alguna, sin que ninguno de ellos haya promovido o defendido una opción diferente en cuanto a los instrumentos de participación. La democracia directa crea un espacio institucionalizado para resolver los conflictos.

## Conclusiones

Una primera y sorprendente conclusión a la que arriba este estudio comparado es que los procesos de descentralización participativa han producido modelos participativos limitados y controlados. La participación ciudadana ha sido más intensa cuando los gobiernos locales se hallaban enfrentados al gobierno central, pero las instituciones de participación predominantes son las consultivas, controladas por el gobierno y/o los partidos. El caso de Zúrich, de desconcentración administrativa sin descentraliza-

ción en la ciudad, ha producido un modelo en que la ciudadanía organizada tiene tanto mayor capacidad de intervención como mayor autonomía.

Si la existencia de conflicto político entre el gobierno local y el central (en Barcelona, Buenos Aires y Montevideo, al inicio del proceso ambos gobiernos eran de distinto color político) puede reforzar la apuesta del gobierno local por la descentralización, el grado de fragmentación al interior del gobierno pone en juego los alcances de la misma y especialmente

<sup>47</sup> Entre 1970 y 2007, según la base de datos del C2D, en 21 cantones suizos se registraron un total de 3,709 votaciones (645 en el período 1997-2003). Entre los cantones más activos, con más de doscientos procesos, se encontraron Zúrich (457 votaciones), Soleura (316), Schaffhausen (272), Grisones (262), Basilea (242) y Berna (222). Entre los menos activos, con abajo de cien procesos, cabe mencionar a Jura (45), Tesino (53), Friburgo (85), Vaud (86), Zug (97) y Lucerna (99).

<sup>48</sup> La Constitución suiza (arts. 138 a 141) establece tres tipos de consultas en el nivel federal: el *referendo obligatorio*, (para reformas constitucionales, adopción de tratados internacionales, transferencia de autoridad a cuerpos internacionales, cuestiones vinculadas a la soberanía y la autodeterminación, procesos de devolución o transferencia de competencias entre niveles de gobierno, impuestos y gasto público); el *referendo optativo* que permite consultar sobre tratados internacionales. Por este mecanismo los ciudadanos pueden vetar decisiones vinculantes o leyes del parlamento (el procedimiento se desarrolla a partir de la presentación de 50 mil firmas durante los primeros cien días de aprobación de la ley); y la *iniciativa ciudadana* para la revisión total de la constitución. Para activar este mecanismo se requiere de 100 mil firmas que deben ser reunidas en un período no mayor a 18 meses. El gobierno puede convocar a una consulta sobre este tema o hacer una contrapropuesta. En el segundo caso, en el referendo se consultará sobre ambas propuestas.

<sup>49</sup> Bruno S. Frey y Alois Stutzer, "Direct Democracy: Designing a Living Constitution, Institute for Empirical Research in Economics", Zúrich, Universidad de Zúrich, Instituto de Investigaciones Empíricas en Economía, 2003 (Working Paper Series núm. 167). (Documento disponible en línea, en <http://www.iew.uzh.ch/wp/iewwp167.pdf> N.E.)

los alcances de la participación ciudadana. Como se vio, el Partido Radical y el Frepaso motorizaron en Buenos Aires los principales cambios en esta materia en un contexto de fuerte oposición política respecto del gobierno nacional. En Barcelona, el Partido Socialista –en alianza con fuerzas de izquierda en oposición política tanto al gobierno central como al autonómico– fue el que abrió los caminos de la descentralización y la participación. En Montevideo fue el Frente Amplio, con un partido opositor en el gobierno nacional (primero blancos y luego colorados) que motorizó una gran reforma y modernización con alto impacto en la participación.

Por el contrario, donde existía una correspondencia positiva, o al menos cercanía ideológica entre el gobierno local y el central, estos procesos parecen haberse ralentizado o incluso detenido: otra vez en Buenos Aires, Montevideo y, un poco menos, en Barcelona. Asimismo, el caso de la primera de estas ciudades demuestra que la participación puede ser el resultado de una profunda crisis política más que la consecuencia del convencimiento de las clases dirigentes sobre los beneficios de la democracia local. La crisis política es aquí la clave más que el afán democratizador de los líderes. La conflictividad del sistema y el escaso poder formal otorgado a u obtenido por la ciudadanía condujo al bloqueo del proceso en Buenos Aires; mientras, en Montevideo y Barcelona, el control de los partidos y gobiernos resultó en una participación ciudadana muy condicionada.

Curiosamente, en el único caso en el que ha habido desconcentración administrativa pero no política es en el que se ha consolidado un mayor nivel de institucionalización para la participación ciudadana que, a su vez, opera regularmente ora proponiendo leyes ora derogando las aprobadas por el órgano legislativo. Este caso – que combina fragmentación partidaria pero con considerables niveles de consenso (con mecanismos que ‘fuerzan’ al consenso, ya que los actores no pueden ‘jugar solos’) y una elevada participación ciudadana– llama la atención sobre

una tercera variable: la relación entre los partidos políticos y la participación ciudadana. El análisis comparado indica que cuando los partidos lideran la descentralización política sin un papel destacado asignado o tomado por la ciudadanía el resultado será una participación consultiva mientras los nuevos órganos de decisión permanecerán en manos de los viejos actores de la democracia representativa.

En todos los casos de estudio, el reclamo de una mayor participación por parte de grupos organizados de la sociedad civil ha tenido una función importante. En Zúrich, el alto nivel de institucionalización de los espacios de participación ciudadana garantiza la propia supervivencia de estas instituciones. Dado el poder de la ciudadanía, ni el gobierno ni los partidos pueden alejarse de las preferencias de los ciudadanos.

El análisis, que debería ser complementado con nuevos casos, muestra que las instituciones participativas son diversas aunque entre las innovadoras han predominado aquéllas en las que la participación es informativa o consultiva, con escasos espacios de toma de decisiones. Los mecanismos de democracia directa en manos de la ciudadanía (no dependientes del gobierno de turno) permiten una mayor intervención ciudadana, sin embargo, partidos políticos fuertes parecen ser poco proclives a abrir espacios de participación (compartir poder) sobre cuestiones políticas clave. Por el contrario, partidos menos estructurados pero con una institucionalización que les permita establecer y seguir unas reglas del juego parecen ser más permeables a la participación ciudadana. Mayor investigación es requerida para analizar los efectos de estas instituciones de participación sobre la sociedad y sobre la medida en que contribuyen a acercar las distancias entre ciudadanos y representantes, crean oportunidades de organización ciudadana y fortalecen el capital social.

Recibido el 19 de abril de 2010

Aceptado el 18 de febrero de 2011

## Bibliografía

- Auer, Andreas, "Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina", en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.
- Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- Baiocchi, Gianpaolo *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press, 2005.
- Bica Destéffanis, Yamhidlla, "Participación ciudadana en el proceso de descentralización: Logros y limitaciones. Análisis de la participación ciudadana en los consejos vecinales de la Intendencia Municipal de Montevideo", ponencia presentada en la *II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en la Región: "¿Hacia Dónde va la Democracia en América Latina?"*, llevada a cabo en Montevideo, Uruguay, el 20 y 21 de octubre de 2008.
- Borge Bravo, Rosa Teresa, Clelia Colombo Vilarrasa y Yanina Welp, "Online and Offline Participation at the Local Level. A Quantitative Analysis of the Catalan Municipalities", en *Information, Communication & Society*, vol. 12, núm. 6, septiembre de 2009, pp. 1-30.
- Chávez, Daniel, "Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno", en César A. Rodríguez Garavito, Patrick Barrett y Daniel Chávez (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005 (Vital), pp. 148-190.
- Del Pino, Eloísa y César Colino, "Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales", ponencia presentada en las *II Jornadas de Sociología Política, UNED*, llevadas a cabo en Madrid el 11 y 12 de septiembre de 2004.
- Eisinger, Peter K. "The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities," en *American Political Science Review*, vol. 67, núm.1, marzo de 1973, pp. 11-28.
- Font, Joan e Ismael Blanco, "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", ponencia presentada en *IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.
- Frey, Bruno S. y Alois Stutzer, "Direct Democracy: Designing a Living Constitution, Institute for Empirical Research in Economics", Zúrich, Universidad de Zúrich, 2003 (Working Paper Series núm. 167).
- Goldfrank, Benjamin, "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 2, 2006, pp. 3-28.
- , "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting", en Anwar Shah, *Participatory Budgeting*, Washington, World Bank Institute, 2007 (Public Sector Governance and Accountability Series).
- , "The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo", en *Politics & Society*, vol. 30, núm. 1, marzo de 2002, pp. 51-83.

- Gomá, Ricard y Joan Font, "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en Joan Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- y Óscar Rebollo, "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos", en Joan Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- Mascareño, Carlos, "Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?", College Park, Universidad de Maryland/Centro de Estudios Latinoamericanos, 2008 (Working Paper núm. 23).
- Navarro Yáñez, Clemente J., *Democracia asociativa y oportunismo político: la política de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1996)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- , *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999.
- Schneider Cecilia, "La participación ciudadana en el gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el contexto político como explicación", Barcelona, Centros de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, 2007 (Documentos CIDOB América Latina, núm. 21).
- Sierra, Gerónimo de y Blanca Charbonnier, "Descentralización y participación: los partidos y actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales de Montevideo 1990-1992", en *América Latina Hoy*, vol. 6, julio de 1993, pp. 14-20.
- Stoker, Gerry, *Transforming Local Governance: from Thatcherism to New Labour*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2004.
- Uwe Serdült, "Direct Democracy in Switzerland and its Discontents", ponencia presentada en la *I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina*, llevada a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 14 y 15 de marzo de 2007.
- Vatter, Adrian, "Federalism", en Üllrich Klötti, Peter Knoepfel y Hanspeter Kriesi (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, Zúrich, Neue Zürcher Zeitung, 2007.
- Veneziano Esperón, Alicia, "La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina", en *Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña*, núm. 110, 2003.
- , *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- Walliser, Andrés, *Participación y ciudad*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2003.